ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXI, 1 SECTIO G 1974

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Ewa GDULEWICZ

Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*

Принцип единой и нераздельной власти президента в Конституции Речи Посполитой с 23 апреля 1935 года

Le principe du pouvoir uniforme et indivisible du président dans la Constitution de la République de Pologne du 23 avril 1935

Dwudziestolecie międzywojenne, to okres Polski burżuazyjnej i taka też była, mimo swoich demokratycznych założeń, konstytucja z 21 marca 1921 r. Demokratyzm i liberalizm konstytucji wynikał nie tyle z rzeczywistych potrzeb jej twórców, lecz z aktualnego układu sił w państwie. Okazało się, że już nazajutrz po jej uchwaleniu nie odpowiadała faktycznie panującym stosunkom społeczno-politycznym. Sytuacja stała się tym trudniejsza, że siły postępowe, których zasługą był demokratyzm konstytucji marcowej odsuwano od władzy, która znalazła się w rękach tych, którzy poprzednio zgadzali się na kompromis jedynie ze względów taktycznych. W miarę utrwalania się pozycji burżuazji potęgowało się jej dążenie do zmiany ustroju [1], czemu sprzyjało wiele czynników, a głównie sytuacja określana mianem „kryzysu parlamentaryzmu" [2] oraz w pewnej mierze sytuacja zewnętrzna państwa polskiego, a także panujące wówczas w kapitalistycznej Europie tendencje polityczno-ustrojowe.

* Artykuł stanowi fragment większej pracy poświęconej zasadom naczelnym konstytucji kwietniowej.

[1] Za próby zmiany ustroju uważam tak krytykę konstytucji marcowej, jak i przewrót majowy, a w jego wyniku nowelizację konstytucji, a także projekty zmiany konstytucji zgłoszone w sejmie II i III kadencji.

[2] O kryzysie parlamentaryzmu zob. między innymi A. Gwiżdż: *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956; M. Pietrzak: *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919—1926*, Warszawa 1969; A. Peretiatkowicz: *Kryzys parlamentaryzmu i konstytucja polska z 1935 roku*, [w:] *Studia prawnicze*, Poznań 1938.

Formalnym wyrazem zachodzących przemian było uchwalenie 23 kwietnia 1935 r. nowej konstytucji.[3] Konstytucja kwietniowa w zakresie tak stosunku państwa do społeczeństwa, jak i państwa do jednostki usiłowała znaleźć rozwiązanie pośrednie między liberalizmem, który w ówczesnych warunkach ustrojowych nie zdał egzaminu, a faszyzmem, który w społeczeństwie w małym stopniu zdyscyplinowanym i znacznie zanarchizowanym, o żywych tradycjach rewolucyjno-demokratycznych, nie mógł być — bez obawy sprzeciwu — wprowadzony. W konsekwencji przyjęła antydemokratyczny i antyparlamentarny ustrój państwa autorytarnego [4], państwa silnej władzy, dążącego w myśl postulatów solidaryzmu do integracji narodu wokół reprezentantów programu klasy posiadającej i rządzącej — sanacji.

Jedną z najbardziej zasadniczych zmian ustrojowych w porównaniu do konstytucji marcowej było zastąpienie zasady trójpodziału władz zasadą koncentracji władzy w osobie prezydenta.[5] Nowo przyjęty ustrój autorytarny wymagał utworzenia jednolitego ośrodka władzy, nadrzędnego nad pozostałymi częściami aparatu państwowego, którego rola byłaby decydująca we wszystkich najważniejszych sprawach państwa, i który zagwarantowałby także klasie panującej kontrolę nad zbyt radykalnie nastawionym parlamentem. Ośrodkiem tym miał być prezydent Rzeczypospolitej.

Postulat skoncentrowania i scentralizowania władzy w osobie prezydenta, w przekonaniu rzeczników wewnętrznego wzmocnienia państwa, służyć miał także umocnieniu pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych. Silna władza, centralistycznie kierowana, istniała w państwach ościennych, a także i w niektórych innych państwach europejskich, pod-

[3] Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. Dz.U. nr 30, poz. 227 zwana dalej konstytucją kwietniową.

[4] Termin „autorytaryzm" został przyjęty przez uczestników konferencji zorganizowanej przez Pracownię Historii Europy Środkowej i Wschodniej IH PAN dla określenia systemów politycznych rozwijających się w Europie w okresie międzywojennym. Zob. sprawozdanie z konferencji R. Wojny: *Systemy autorytarne w Europie środkowej i wschodniej w okresie międzywojennym*, „Kwartalnik Historyczny" 1972, nr 2, ss. 508—510. O autorytaryzmie zob. F. Ryszka: *Autorytaryzm i faszyzm*, „Kwartalnik Historyczny" 1972, nr 2, ss. 320—353 i *id.: System uporządkowanej władzy*, „Polityka" 1971, nr 10.

[5] Stawiając tezę o odrzuceniu zasady podziału władz w konstytucji kwietniowej, uwzględniając, iż „[...] system podziału władzy może przybierać najróżniejsze postacie dość silnie nawet między sobą różniące się" (M. Sobolewski: *Zasady demokratyzacji burżuazyjnej i jej zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 117) kierowałam się przede wszystkim tekstem konstytucji (zasada ta została wyrażona wprost w art. 2 pkt 4 i rozwinięta w dalszych konstrukcjach prawno-ustrojowych), a także ówczesną interpretację doktryny Monteskiusza oraz tym, iż konstytucja kwietniowa stanowiła w dużej mierze reakcję na zasady zawarte w konstytucji marcowej.

czas gdy Polska przeciwstawić im mogła słabość rządów parlamentarnych, nie zabezpieczających tak porządku wewnętrznego, jak i bezpieczeństwa zewnętrznego.

Rola ustrojowa i zakres kompetencji prezydenta stanowiły przedmiot ostrych sporów już w Sejmie Ustawodawczym, w czasie obrad nad projektem konstytucji. Rozwiązanie przyjęte w wyniku kompromisu nie zadowalało w pełni żadnego ze stronnictw, a tym bardziej nie odpowiadało grupie rządzącej po przewrocie majowym. Początkowe, dość jeszcze nieśmiałe i mieszczące się w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego, propozycje zmian nasiliły się po zdecydowanym odrzuceniu zasady trójpodziału władz w koncepcji W. L. Jaworskiego. Oparł on swój wielki projekt rewizji konstytucji na roli jednostki, dając wyraz poglądom, iż „organem, który urzeczywistnia porządek prawny, stanowiący Państwo Polskie, jest wyłącznie Prezydent Rzeczypospolitej" i w jego osobie — Zwierzchnika Państwa — ma nastąpić koncentracja pełni władzy.[6]

Dążenie do zmiany pozycji ustrojowej prezydenta znajduje następnie odzwierciedlenie w projektach BBWR, w których prezydent zostaje określony jako „najwyższy przedstawiciel władzy w Polsce" (art. 2), jemu też zostaje poświęcony osobny rozdział, wysunięty na czoło konstytucji (rozdz. II).[7] Wprawdzie projekty nie zrywają jeszcze z zasadą podziału władz, lecz jest to już trójpodział ograniczony, obok trzech władz tradycyjnych zostaje utworzona nadrzędna nad nimi czwarta — władza prezydenta.

Koncepcja jednolitej i niepodzielnej władzy skupionej w osobie prezydenta bardzo wyraźnie została określona w Wytycznych W. Sławka. Przedstawiając na Zjeździe Legionistów stanowisko Prezydium BBWR wobec zasad nowej konstytucji, powiedział: „Według nas władza jest jedna i niepodzielna i skupiać się musi w rękach Prezydenta, a pod jego zwierzchnictwem pozostawać mają organa władzy, przeznaczone do spełniania spadających na nie zadań. Harmonizowanie ich działalności i rozstrzyganie konfliktów między nimi winno należeć do Prezydenta".[8] Stanowisko Prezydium BBWR zostało uwzględnione w tezach Komisji Konstytucyjnej, w których, zgodnie z życzeniem obozu rządzącego, prezydent został

---

[6] W. L. Jaworski: *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 55: „Nie można w państwie robić ofiary na rzecz doktryny, tym bardziej że takiej doktryny nie ma. Są tylko w jej szaty okryte postulaty pewnych warstw, grup, stronnictw, które dążą nie do czego innego jak właśnie do zdobycia władzy. Tak się rzecz ma z teorią, że naród jest źródłem władzy i z teorią podziału władzy."

[7] Zob.: 1. Wniosek posła W. Sławka i towarzyszy z Klubu BBWR w sprawie zmiany niektórych postanowień Ustawy Konstytucyjnej w trybie przewidzianym dla jej rewizji, Druk sejmowy nr 444, okres II. 2. Wniosek posłów z Klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w sprawie zmiany Konstytucji, Druk sejmowy nr 111, okres III.

[8] W. Sławek: *Wytyczne nowej Konstytucji*, „Gazeta Polska" 7 sierpnia 1933 r.

postawiony „na czele Państwa" i w jego osobie skupiała się „jednolita i niepodzielna władza Państwowa" (art. 2, pkt 1 i art. 4).

Interesujące wydaje się uzasadnienie tez, w których S. Car, wyrażając poglądy obozu rządzącego, jako zasadniczy argument na rzecz przyjęcia zasady koncentracji pełni władzy, podaje przestarzałość i nieprzydatność w praktycznym działaniu zasady trójpodziału władz — „[...] Wprowadza bowiem trzy władze przeciwstawiające się sobie, bez jakiegokolwiek bądź łącznika między nimi i daje pole do konfliktów pomiędzy władzami, nie przewidując sposobu ich rozstrzygnięcia przez czynnik do tego powołany".[9]

Znamienna jest ta ewolucja poglądów burżuazji polskiej, wszak jeszcze w r. 1928 Peretiatkowicz uznał trójpodział za „niezbędny warunek państwa praworządnego"[10], rezygnując ze swej poprzedniej opinii po r. 1935. Obawa przed utratą swojej pozycji, rozwój wielkiego kapitału, konflikty wewnątrz państwa, wzrastająca siła mas ludowych sprawiają, że grupa rządząca, szukając oparcia w rządach jednostki, uznaje swe dotychczasowe ideały za nieprzydatne. Zjawisko to było typowe dla burżuazji w większości państw europejskich okresu międzywojennego, a także i Polski, gdzie na skutek narastających problemów burżuazja domaga się wzmocnienia egzekutywy kosztem uprawnień parlamentu. Tendencje do wzmocnienia władzy wykonawczej wyrażały się bądź we wzmocnieniu pozycji rządu, bądź pozycji jednostki lub przez faktyczne, pozaprawne skupienie całej władzy w ręku jednostki.

W Polsce z uwagi na sytuację faktyczną (na czele grupy rządzącej stała obdarzona dużym autorytetem jednostka, dająca niejednokrotnie wyraz poglądom mającym bez wątpienia decydujący wpływ na twórców konstytucji, iż państwem na wzór wojskowy powinna kierować jedna osoba), a także dość jeszcze żywe wśród niektórych grup nie tylko obozu rządzącego koncepcje monarchiczne, tradycję „Naczelnika Państwa" oraz wpływ sytuacji w państwach ościennych przyjęto konsekwentnie rozwiniętą w postanowieniach konstytucji zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta. Zasada ta wpłynęła także na znaczne wzmocnienie organu z prezydentem najbardziej związanego — rządu.

Konstrukcja jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta, stanowiąc przeciwieństwo zasady rozdzielenia władzy, odrzuciła też tradycyjny podział funkcji organów państwa. Nie chodziło w niej, jak próbował uzasadnić w tezach S. Car, o ustanowienie r o z j e m c y, który miałby rozstrzygać konflikty między tradycyjnymi władzami, gdyż podział na nie został zniesiony, ale o powołanie czynnika n a d r z ę d n e g o — prezyden-

[9] Zob. Uzasadnienie tez konstytucyjnych, Druk sejmowy nr 820, okres III.

[10] Zob. P e r e t i a t k o w i c z: *Reforma konstytucji Polskiej*, Warszawa 1928, s. 14.

ta, wyposażonego w prawo decydowania w sprawach wchodzących w zakres kompetencji organów państwowych nawet wówczas, gdy nie dochodziło między nimi do żadnych konfliktów.

Konstytucja kwietniowa zawiera postanowienia określające pozycję ustrojową prezydenta w rozdz. I art. 2 pkt 1: „Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej". Pkt 4: „W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa." Pkt 2: „Na nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i Historii za losy Państwa". Pkt 3: „Jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, gotowość obronną i stanowisko wśród narodów świata". Artykuł 3 normuje jego zwierzchnictwo nad organami państwowymi. Ponadto w części szczegółowej konstytucji zamieszczono postanowienia o charakterze organizacyjno-technicznym w rozdz. II i wielu innych artykułach pozostających w związku z uprawnieniami prezydenta w stosunku do organów państwa.

Istotne znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej prezydenta ma art. 2 pkt 1, stawiający go na czele państwa. Artykuł ten należy rozpatrywać w powiązaniu z zasadą „państwa wspólnego dobra wszystkich obywateli". Zasada ta zastąpiła zasadę suwerenności narodu, stanowiąc, iż to państwu, jako porządkowi prawnemu, przysługują atrybuty suwerenności. Postawienie prezydenta na czele państwa jest czymś więcej niż postawieniem go na czele organów państwowych. W ten sposób prezydent staje się personifikacją, realnym nosicielem suwerenności państwa. Tak też interpretował to postanowienie konstytucji W. Komarnicki, określając prezydenta jako „jedynego suwerena w Państwie", i uznając, iż „konstytucja jednostkę kierowniczą stawia ponad zbiorowość".[11]

Odmienny pogląd na pozycję prezydenta według konstytucji reprezentuje K. Grzybowski, który z zestawienia art. 2 pkt 1 i art. 3 pkt 1 wyciąga wniosek, że naczelne stanowisko prezydenta w państwie wyraża się tylko w naczelnym stanowisku organizacji organów państwowych, których jest zwierzchnikiem, nie obejmuje natomiast zwierzchnictwa nad narodem, któremu prezydent jest podporządkowany.[12]

[11] Zob. W. Komarnicki: *Ustrój państwowy Polski współczesnej, Geneza i system*, Wilno 1937, s. 241, gdzie wprawdzie zastrzega, że sformułowanie to dotyczy pozycji prezydenta wśród organów w państwie, jednakże na s. 194 zastrzeżeń już nie czyni. Tak też A. Deryng: *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, z. 1, s. 13.

[12] K. Grzybowski: *Zasady Konstytucji Kwietniowej, Komentarz prawniczy do części I Ustawy Konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 29: „Lud jako organ państwowy, to jest jako ogół posiadających prawo polityczne, nie pozostaje pod zwierzchnictwem prezydenta. Prezydent zaś czerpie swą władzę z woli ludu, wyrażonej bądź przez Zgromadzenie Elektorów, bądź bezpośrednio. Lud jest jedynym organem powołanym bezpośrednio przez Konstytucję. Prezydent jest naczelnym spośród organów, powołanych na podstawie Konstytucji, ale w sposób pośredni, w drodze wyboru."

Z uwagi na to, że dekalog zawiera dwa artykuły regulujące pozycję prezydenta, właściwsze wydaje się rozpatrywanie ich oddzielnie, a nie łącznie, jak to czyni K. Grzybowski. Łączne ujęcie tych artykułów wypacza intencje twórców konstytucji — zarówno co do uczynienia z prezydenta czynnika nadrzędnego, jak i co do wzajemnego stosunku między prezydentem a narodem. W art. 2 zawarte jest określenie pozycji ustrojowej prezydenta w państwie, stanowiącym wspólne dobro wszystkich obywateli, o które zobowiązany jest się troszczyć i za które bierze odpowiedzialność, i to nie przed narodem, ale czynnikami o charakterze moralnym — „Bogiem i Historią".[13] W art. 3 jego zwierzchnia pozycja w stosunku do organów państwowych jest konsekwencją i wyrazem nadrzędnej pozycji wobec narodu.

Wprawdzie w obydwu omawianych artykułach nadrzędność została wyraźnie podkreślona („na czele państwa", „pod zwierzchnictwem"), jednakże łączne ich omówienie doprowadza do wyeksponowania nadrzędności nad organami państwowymi, a zatarcia jej w stosunku do narodu. Dlatego też wydaje się właściwe używanie dla określenia nadrzędności prezydenta nad organami państwowymi, zgodnie ze sformułowaniem konstytucji, miana „zwierzchnictwa", termin zaś „nadrzędność" pozostawiając dla określenia roli ustrojowej prezydenta jako realnego nosiciela suwerenności państwa (a nie narodu).

Konsekwencją nadrzędności prezydenta stać się musiał zmieniony sposób jego wyboru. Wprawdzie decydujący wpływ dla określenia roli organu ma zakres przyznawanych mu kompetencji, lecz jednak nie można nie doceniać znaczenia trybu jego powołania. Doświadczenia z życia politycznego wyraźnie wskazują, iż znacznie silniejsza jest pozycja głowy państwa, która ma swe źródło władzy w narodzie i w każdej chwili może przeciwstawić siłę swego autorytetu „z woli narodu" parlamentowi, niż głowy państwa wybranej przez parlament i wykonującej swe uprawnienia niejako z woli parlamentu.

Z uwagi na nadrzędną pozycję prezydenta przed twórcami konstytucji stanął skomplikowany problem rozwiązania nierozwiązalnej, wydawałoby się, sprzeczności. Prezydent nie mógł czerpać swych uprawnień władczych od któregokolwiek z organów państwowych, które pozostawały wszak — nie wyłączając parlamentu — pod jego zwierzchnictwem. Będąc suwerenem stojącym ponad narodem nie powinien też mieć źródła władzy w narodzie, gdyż stanowiłoby to ograniczenie jego suwerenności. W rezultacie przyjęto oryginalną koncepcję, w której nastąpiło powiązanie trzech elementów — nadrzędnej pozycji prezydenta, uniezależnienia jego wybo-

[13] Znamienne dla określenia pozycji ustrojowej prezydenta jest również to, że tekst przysięgi prezydenta nie zawiera ślubowania Narodowi Polskiemu (art. 19 konst. kwietniowej); por. art. 54 konstytucji marcowej.

ru od parlamentu i plebiscytu ograniczonego.[14] W myśl postanowień art. 16 decydującą rolę przy wyborze następcy powierzono ustępującemu prezydentowi, motywując, iż jest to „[...] czynnik posiadający duże doświadczenie państwowe, zapoznany dokładnie z potrzebami polskiej racji stanu, a zarazem czynnik najbardziej obiektywny w Państwie, gdyż osiągnął już najwyższe stanowisko, zaszczyty w Państwie".[15] Jest to oczywiście motywacja o charakterze politycznym, obracająca się w sferze faktów, a raczej życzeń twórców konstytucji, a nie prawa. Prawną podstawą dla oddania decyzji odnośnie następcy ustępującemu prezydentowi stanowić może tylko jego nadrzędność w państwie.

Prawo do wskazania następcy należało do prerogatyw prezydenta i miało charakter fakultatywny. Od woli prezydenta zależało, czy po wyborze kandydata przez Zgromadzenie Elektorów przedstawił swojego kandydata, nie był też ograniczony żadnym terminem. Jednocześnie prezydent występował jako czynnik nadrzędny nad Zgromadzeniem Elektorów; nie korzystając z prawa wysunięcia swojego kandydata, wyrażał zgodę na kandydata Zgromadzenia Elektorów.[16] Charakterystyczne, iż to, co stanowiło uprawnienie prezydenta, było obowiązkiem Zgromadzenia Elektorów, gdyż konstytucja nie przewidywała możliwości odwrotnej, tj. niewysunięcia kandydata przez Zgromadzenie Elektorów. Plebiscyt przewidziany był jedynie w takim wypadku, gdy zostali wysunięci dwaj kandydaci. Przyjmując, zgodnie z konstytucją, że prezydent wysuwał kandydata wówczas, gdy się nie zgadzał na kandydata przedstawionego przez Zgromadzenie Elektorów, plebiscyt miał stanowić niejako wotum zaufania dla ustępującego prezydenta i ocenę okresu sprawowania przez niego władzy. Takie rozwiązanie stanowiło pewną niekonsekwencję w stosunku do nadrzędnej pozycji prezydenta i nie wydaje się, aby w praktyce mogło znaleźć zastosowanie.[17] Dopuszczenie do udziału w wyborze prezydenta narodu, z ograniczeniem woli prezydenta w rozstrzygnięciu tak istotnej dla państwa sprawy, jest bardzo mało prawdopodobne w sytuacji, w

---

[14] Twórcom konstytucji nie udało się konsekwentnie całkowicie uniezależnić pozycji prezydenta od woli narodu. W myśl postanowień konstytucji decyzja narodu była wiążąca w wypadku plebiscytu przewidzianego w art. 16 pkt 3, a także w wypadku przewidzianym w art. 54 pkt 3 (decyzja emanacji narodu — parlamentu).

[15] Zob. przemówienie posła S. Cara na 147 posiedzeniu Sejmu w dniu 27 czerwca 1935 r. Sprawozd. stenograf. CXL VII/21, okres III.

[16] Jeszcze bardziej uwypuklona była nadrzędność prezydenta w redakcji art. 16 tez S. Cara, który wprost przewidywał wymóg z g o d y prezydenta na kandydata Zgromadzenia Elektorów. Zob. Druk sejmowy nr 820, okres III: „Jeżeli ustępujący Prezydent zgodzi się z wyborem Zgromadzenia Elektorów, kandydat Zgromadzenia Elektorów uznany zostanie za obranego na Prezydenta Rzeczypospolitej."

[17] Tak też A. C h m u r s k i: *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 60: „Dlatego też nie da się pomyśleć, żeby powołanie następcy polegało na czyjej innej, a nie jego woli."

której prezydent zajmował pozycję nadrzędną w stosunku do narodu. To prezydent, a nie naród był odpowiedzialny za losy państwa, a wybór nowego prezydenta był wszak powierzeniem mu losów państwa, to obowiązkiem prezydenta była troska o dobro państwa. Naród (każde pokolenie) zobowiązany został jedynie do tego, aby „własnym wysiłkiem wzmóc siłę i powagę Państwa". To prezydent wreszcie miał być rozjemcą wszystkich konfliktów państwowych. Pamiętajmy, że plebiscyt w okresie międzywojennym był w Polsce szczególnie niepopularny z uwagi na dużą liczbę ludności niepolskiej i dość żywe wspomnienia doświadczeń z elekcją *viritim*.[18] W celu ograniczenia możliwości dopuszczenia do rozstrzygnięcia obsadzenia urzędu prezydenta przez naród w drodze plebiscytu konstytucja stwarza gwarancję w postaci „odpowiedniego" składu organu powołanego do wysunięcia obok kandydata prezydenta swojego kandydata — Zgromadzenia Elektorów. Artykuł 17 konstytucji kwietniowej stanowi, iż w skład Zgromadzenia Elektorów wchodzą: 5 wirylistów (z tego trzech mianowanych arbitralnie przez prezydenta — prezes Rady Ministrów, pierwszy prezes Sądu Najwyższego i generalny inspektor Sił Zbrojnych wybór zaś marszałka Sejmu i marszałka Senatu dokonany miał być za zgodą prezydenta)[19] oraz 75 członków wybranych w 2/3 przez sejm i w 1/3 przez senat. Z uwagi na to, że senat był organem elity, w 1/3 powoływanym przez prezydenta, a w pozostałej części jego dogodny dla grupy rządzącej skład zabezpieczała antydemokratyczna ordynacja wyborcza, antydemokratyczna ordynacja wyborcza zapewniała także duży wpływ na skład sejmu, istniało małe prawdopodobieństwo konfliktu między prezydentem a organem powołanym do wysunięcia drugiego kandydata. Ponadto konstytucja zawiera w tej mierze jeszcze dodatkową gwarancję, stanowiąc, iż elektorzy mają być powoływani spośród „obywateli najgodniejszych". Określenie to jest bardzo niejasne i prawniczo nieprecyzyjne, jednakże w połączeniu z zasadą elitaryzmu, wyrażoną w art. 7 konstytucji, znacznie ogranicza krąg osób, z których mogłoby się ukształtować Zgromadzenie Elektorów, pozostawiając duże możliwości dla interpretacji dogodnej dla grupy rządzącej.

Szczegóły techniczne procedury elekcyjnej określa ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze prezydenta.[20] Jednakże i ona, podobnie jak konsty-

---

[18] Na to zagadnienie zwraca uwagę Komarnicki: *op. cit.*, s. 201.

[19] Regulaminy Sejmu i Senatu IV kadencji z 5 października 1935 r. zawierały postanowienie (art. 4): „Poseł wybrany na Marszałka Sejmu uda się bezzwłocznie do Prezydenta Rzeczypospolitej w celu uzyskania zgody [podkr. E. G.] na przyjęcie wyboru, po czym złoży Sejmowi stosowne oświadczenie." Artykuł ten był niezgodny z treścią art. 34 pkt 1 konstytucji: „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka na okres kadencji". Sejm posiadał wprawdzie prawo wyboru, lecz wybór ten nie miał mocy prawnej.

[20] Dz. U. nr 47, poz. 321.

tucja, nie reguluje zagadnienia wybieralności w skład Zgromadzenia Elektorów. Ani konstytucja, ani też powołana wyżej ustawa nie zawierały również żadnego zakazu co do ponownego wyboru prezydenta, a rola, jaka w akcie wyborów została przyznana ustępującemu prezydentowi, oraz dążenie twórców konstytucji do zapewnienia ciągłości władzy w państwie wydają się wskazywać na to, iż ponowny wybór nie byłby sprzeczny z ich intencjami.[21]

Uprawnienia prezydenta odnośnie powołania swego następcy zostały znacznie rozszerzone w okresie wojny. Artykuł 13 uznaje wyznaczenie przez prezydenta następcy na czas wojny za jego prerogatywę. Przyznanie tego prawa prezydentowi, aczkolwiek z punktu widzenia racji ówczesnego ustroju i ówczesnej sytuacji politycznej wydaje się usprawiedliwione, nie znajduje odpowiednika w żadnej obowiązującej konstytucji[22] i potwierdza tezę, iż intencją twórców konstytucji kwietniowej było zapewnienie ustępującemu prezydentowi decydującego wpływu na wybór następcy.

Konstytucja kwietniowa w zakresie obsady stanowiska prezydenta zapewniła mu w zasadzie monopol obsadzenia tego urzędu, nie dopuszczając, aby ten tak ważny dla losów państwa akt dokonany został bez decydującej roli czynnika nadrzędnego. Nowo obrany prezydent miał rządzić z woli bądź zgody prezydenta ustępującego, nie będąc uzależniony od jakiegokolwiek organu państwowego, nie występując jako przedstawiciel czyjejkolwiek innej woli — jego własna wola miała decydować o losach państwa.

Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta znalazła najpełniejszy wyraz w określeniu stosunku prezydenta do organów państwowych, stosunku określonego mianem „zwierzchnictwo" (art. 3). Prezydent w myśl postanowień konstytucji utracił tradycyjny charakter politycznie zneutralizowanej głowy państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym, a stał się czynnikiem suwerennym, któremu hierarchicznie podporządkowane zostały organy państwowe, rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwowa.[23]

Prezydent nie jest w art. 3 ani w żadnym innym artykule konstytucji określany jako o r g a n państwowy. Jest to stanowisko konsekwentne.

---

[21] Tak też K o m a r n i c k i: *op. cit.*, s. 210; C h m u r s k i: *op. cit.*, s. 60.

[22] Jedynie konstytucja francuska z 4 sierpnia 1802 r. przyznała prawo Napoleonowi, jako konsulowi „skoro to będzie uważał za odpowiednie", przedstawienia senatowi do nominacji kandydata na następcę po swej śmierci (art. 42). Znamienne, że w niespełna dwa lata później konstytucja z 18 V 1804 r. przekazuje mu rządy jako cesarzowi Francuzów.

[23] S. Car w swych tezach proponował poddanie również pod zwierzchnictwo prezydenta samorządu terytorialnego i gospodarczego. Tezy Konstytucyjne, Druk sejmowy nr 820, okres III.

Prezydent jest nosicielem suwerenności państwowej, stoi więc ponad wszystkimi organami, zajmując w stosunku do aparatu państwowego pozycję zwierzchnią. Zwierzchnictwo to stanowić miało gwarancję umożliwiającą realizację nadrzędności. Prezydent miał być „ośrodkiem krystalizowania woli państwowej" i dlatego zakres jego uprawnień jako czynnika zwierzchniego nie dawał się sprowadzić do którejkolwiek funkcji w ramach tradycyjnego trójpodziału władz. Konstytucja przyznawała mu funkcje tak ustawodawcze, jak i wykonawczo-zarządzające, kontrolne, a także ingerencję we władzę sądową. Sfomułowania części I konstytucji wskazują ponadto, iż istnieje domniemanie kompetencji na rzecz prezydenta i interpretacja pomniejszająca zwierzchnie stanowisko oraz zakres uprawnień jest niedopuszczalna.[24]

Zwierzchnictwo prezydenta, stanowiące gwarancję jego nadrzędności nad organami państwowymi, przejawiać się miało w „harmonizowaniu" działania tych organów (Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w państwie, harmonizuje działania naczelnych organów państwowych — art. 11). Rozpatrując postanowienia art. 11 w powiązaniu z art. 2 i 3 konstytucji wydaje się, iż harmonizowanie ma znaczenie szersze niż kontrola nad tymi ogranami. Postanowienie konstytucji o harmonizowaniu jest bardzo znamienne dla określenia pozycji prezydenta. Harmonizuje, to znaczy zestraja działanie podporządkowanych sobie organów, zatem ma uprawnienie i obowiązek sprowadzania działania tych organów do wspólnego mianownika, zatem winien sprawować funkcje ustalania zasadniczej linii polityki państwa, kontrolować zgodność działania organów z tą linią i korygować w wypadku rozbieżności. Harmonizowanie, nawiązujące do funkcji monarchy konstytucyjnego *pouvoir menté,* ma być sposobem wykonywania zwierzchnictwa, dającym prezydentowi (który jako czynnik nadrzędny kieruje państwem i bierze za nie odpowiedzialność) nieograniczoną możliwość (oczywiście w ramach postanowień konstytucji, określających szeroki zakres jego uprawnień) ingerencji w działalność organów państwa, poddawania własnej ocenie działania tych organów, a w razie konieczności — narzucenia im swojej woli, swego sposobu widzenia dobra państwa.

Dlatego też konstytucja stawiając prezydenta ponad organami państwowymi p o d d a j e j e n a r ó w n i jego zwierzchnictwu, odrzucając zasadę trójpodziału władz. Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta wyklucza istnienie innych władz, które mogłyby, jako równorzędne, przeciwstawiać swoje uprawnienia prezydentowi i współuczestniczyć w rządzeniu państwem. Harmonizowanie może oddziaływać w systemie przy-

[24] Tak też G r z y b o w s k i: *op. cit.*, s. 33 i C h m u r s k i: *op. cit.*, s. 45.

jętym przez konstytucję kwietniową tylko w jednym kierunku — odgórnie od prezydenta, co oczywiście nie wyklucza wzajemnej współpracy.

Zakres zwierzchnictwa prezydenta, wyrażający się w harmonizowaniu działania naczelnych organów państwowych, uregulowany został w postanowieniach dotyczących uprawnień prezydenta w stosunku do poszczególnych organów państwowych. Przepisy te normują równocześnie ich stopień samodzielności i względnej niezależności.

Artykuł 3 konstytucji na pierwszym miejscu spośród organów pozostających pod zwierzchnictwem prezydenta wymienia rząd. Tradycyjnie w państwach parlamentarnych, przyjmujących zasadę podziału władz, prezydent wraz z rządem (odpowiedzialnymi ministrami) zaliczany był do organów w zakresie władzy wykonawczej. Konstytucja kwietniowa w żadnym z artykułów nie zawiera pojęcia „władzy wykonawczej", zastępując je pojęciem rządu, w skład którego wchodzą prezes Rady Ministrów i ministrowie (art. 25 pkt 2). W związku ze zmienioną pozycją prezydenta, który stoi ponad organami państwowymi, następuje rozdział między nim a rządem. Oddzielenie prezydenta od rządu miało też na celu uniezależnienie go, nawet pośrednio, poprzez rząd, od parlamentu.[25] Niemniej jednak rząd nie bez powodu został umieszczony w art. 3 na pierwszym miejscu, gdyż jeżeli w myśl art. 4 państwo kieruje rozwojem społeczeństwa, zaś sejm i senat — w ostatecznym rachunku — są emanacjami społeczeństwa — to organem uruchamiającym mechanizm polityczno-społecznego kierownictwa jest rząd. Rząd pozostaje organem najściślej związanym z prezydentem, instrumentem, przez który wykonuje on swoją władzę. Dlatego też konstytucja zastrzega, iż organizacja rządu należy wyłącznie do prezydenta (art. 56), aczkolwiek dekret odnośny wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, do prezydenta też należy mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów (to uprawnienie zostało zaliczone do prerogatyw), mianowanie ministrów na wniosek prezesa Rady Ministrów, udzielanie zezwolenia Radzie Ministrów na zarządzenie stanu wyjątkowego oraz przyjęcie odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem.

Wśród wymienionych uprawnień dla ukazania zwierzchnictwa prezydenta nad rządem najbardziej istotne wydaje się unormowanie odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem. Odpowiedzialność ta została wprowadzona w celu wyraźnego podkreślenia jej odmienności od odpowiedzialności przed parlamentem, zaznaczenia władztwa prezydenta nad rządem w przeciwieństwie do odpowiedzialności przed parlamentem, sta-

---

[25] Zob. referat posła Ignacego Czumy o powołaniu rządu i władz politycznych na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 23 marca 1933 r. „Nowe Państwo" 1933, t. III, z. 9, s. 75.

nowiącej jedynie formę kontroli nad rządem.[26] Odpowiedzialność polityczna podkreślała silny związek rządu z prezydentem, osłabiając równocześnie jego zależność od parlamentu. O ile w systemie parlamentarno-gabinetowym rząd musi posiadać zaufanie parlamentu i powoływanie go przez prezydenta jest uprawnieniem formalnym, to według konstrukcji konstytucji kwietniowej rząd musi cieszyć się przede wszystkim zaufaniem prezydenta, a w wypadku jego utraty — ustąpić. Odwołanie może dotyczyć prezesa Rady Ministrów bądź ministra, przy czym odwołanie prezesa Rady Ministrów należy do prerogatyw prezydenta, zaś odwołanie ministra wymaga kontrasygnaty premiera, nie jest jednakże uzależnione od jego wniosku. Ponadto prezydentowi przysługiwało, jako prerogatywa, prawo pociągania prezesa Rady Ministrów i ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunał Stanu.

Parlamentowi w wykonaniu prawa kontroli przysługiwało prawo pociągania rządu do odpowiedzialności parlamentarnej z ograniczeniami § 2 art. 29, jednakże i w tym wypadku ostateczna decyzja należała do prezydenta, który mógł rozwiązać sejm i senat, utrzymując rząd cieszący się jego zaufaniem. Ścisłe powiązanie rządu z prezydentem było wynikiem szerokiego zakresu uprawnień przyznanych w konstytucji rządowi. Do rządu należało kierowanie sprawami państwa, nie zastrzeżonymi innym organom władzy, ustalenie ogólnych zasad polityki państwowej (kompetencja prezesa Rady Ministrów), kierowanie poszczególnymi działami administracji państwowej (ministrowie), a także uprawnienia budżetowe.

Ze względu na wagę zadań nałożonych przez konstytucję na rząd zakres zwierzchnictwa prezydenta w stosunku do niego był bardzo szeroki. W przeciwnym wypadku prezydent nie mógłby spełniać skutecznie roli czynnika harmonizującego działanie rządu, nie mógłby być czynnikiem nadrzędnym w państwie. Dlatego też trafna wydaje się uwaga A. Chmurskiego: „Wszystkie uprawnienia szczególne przyznane Rządowi w nowej konstytucji stały się pośrednio uprawnieniami Prezydenta Rzeczypospolitej".[27] Ta sytuacja była logiczną konsekwencją stanowiska prezydenta w państwie.

Następnymi w kolejności organami wymienionymi w art. 3 i pozostającymi pod zwierzchnictwem prezydenta są sejm i senat. Ze względu na to, iż organy te spełniają podobne funkcje: prawodawczą i kontrolną, ce-

---

[26] Zob. referat posła S. Cara o rządzie i odpowiedzialności rządu wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 16 marca 1933 r., „Nowe Państwo" 1933, t. III, z. 9, s. 62 i n.; autor referatu w ustanowieniu odpowiedzialności politycznej widzi jedną z podstawowych różnic między konstytucją marcową a projektem BBWR. Inaczej K. Kumaniecki: *Ustrój polityczny Polski, Konstytucja kwietniowa i system wyborczy sejmowy, senacki, prezydencki, Tekst i studium,* Kraków 1937, s. 44, ponieważ utożsamia obie formy odpowiedzialności rządu.

[27] Chmurski: *op. cit.*, s. 50.

lowe wydaje się łączne omówienie wzajemnego stosunku między nimi a prezydentem. Należy zwrócić uwagę, iż tak sejm, jak i senat nie są organami narodu w zakresie ustawodawstwa (konsekwencja odrzucenia zasady suwerenności narodu), pozostają jednakże w dalszym ciągu organami przedstawicielskimi — sejm, jak definiowały tezy S. Cara, ma być organem państwa odzwierciedlającym opinię publiczną (art. 26), senat — organem państwa odzwierciedlającym wolę elementów najbardziej czynnych w budowaniu dobra zbiorowego (art. 34). Wprawdzie definicje te nie zostały przyjęte w tekście konstytucji, niemniej jednak wydaje się, iż są one najbardziej adekwatne dla określenia pozycji tych organów. Zwierzchnictwo prezydenta nad sejmem i senatem stanowiło realizację kierowniczej roli państwa w stosunku do społeczeństwa (art. 4), wyrażającej się przede wszystkim w ograniczaniu funkcji ustawodawczej parlamentu i prawie prezydenta do jego rozwiązania.

Funkcja prawodawcza, która w systemie parlamentarnym w myśl zasady podziału władz należała tradycyjnie do parlamentu, w konstytucji kwietniowej, wobec szeroko rozwiniętego ustawodawstwa dekretowego, została podzielona między prezydenta i parlament. Artykuł 49 do aktów ustawodawczych zaliczał ustawy i dekrety prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent miał prawo wydawania na wniosek Rady Ministrów dekretów, w razie konieczności państwowej (art. 55 pkt 2 — już nie „nagłej", jak formułowała konstytucja marcowa w brzmieniu nadanym nowelą sierpniową) oraz dekretów w czasie i zakresie wskazanym przez ustawę (art. 55 pkt 1). Ponadto konstytucja w art. 56 ustanawia wyłączność dekretów w zakresie organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej. Ustanowienie wyłączności dekretów w normowaniu określonego zakresu spraw dawało prezydentowi pozycję uprzywilejowaną w zakresie ustawodawstwa, tym bardziej iż art. 57 pkt 2 stanowił, że jeżeli dla danej sytuacji konstytucja lub ustawy wymagają wydania ustawy, właściwy jest także dekret prezydenta.[28]

Konsekwencją zrównania dekretów z ustawami była niemożność uchylania ich uchwałami sejmu, gdyż konstytucja nie wymagała przedstawiania dekretów parlamentowi do zatwierdzania, oraz zakaz badania ich ważności przez sądy (art. 64). Dekrety utraciły charakter formy ustawodawstwa tymczasowego lub zastępczego, były wszak aktami normatywnymi czynnika nadrzędnego w państwie i jako takie nie mogły podlegać kontroli ze strony żadnego organu państwowego.

[28] Sformułowanie tego artykułu budzi wiele wątpliwości: czy prezydent może dekretem uchwalić budżet, skoro art. 58 pkt 1 stanowi, że ustawa ustala corocznie budżet państwa, czy prezydentowi przysługuje prawo ratyfikacji umów międzynarodowych, skoro (art. 52 pkt 1) wymagają one przed ratyfikacją zgody izb ustawodawczych, wyrażonych w ustawie?

Zwierzchnictwo prezydenta nad parlamentem przejawiało się także w konstrukcji prawa weta zawieszającego (art. 54 pkt 2 i 3) oraz w prawie promulgacji i publikacji ustaw (art. 54 pkt 1). Przyznane prezydentowi prawo weta w swym charakterze zbliżone było do sankcji ustawy przez monarchę. Rozpatrzenie przez izby ustawodawcze zwróconej im przez prezydenta ustawy nastąpić mogło najwcześniej po upływie roku (sesje zwyczajne odbywały się raz na rok), dla ponownej uchwały potrzebna była zgoda obu izb przy szczególnym quorum, a i w tym wypadku prezydent mógł ustawy nie ogłaszać, lecz skorzystać z prawa rozwiązania sejmu i senatu, co stawiało prezydenta w sytuacji „negatywnego" ustawodawcy w państwie, zdolnego skutecznie przeciwstawiać się działalności parlamentu.

Pewne wątpliwości nasuwają się przy określeniu charakteru promulgacji ustaw — czy jest to akt dokonywany przez prezydenta jako zwierzchnika rządu [29], czy o charakterze kontroli zgodności ustaw z konstytucją [30]. Wydaje się, biorąc pod uwagę stanowisko prezydenta w państwie, iż podpisując ustawę, występuje on nie tylko jako szef egzekutywy zlecający realizację ustawy, ale także jako strażnik konstytucji, a tym samym czynnik kontrolujący parlament. Taka interpretacja charakteru promulgacji ustawy wydaje się uzasadniona też w świetle szczególnych uprawnień przyznanych prezydentowi przy zmianie konstytucji; uprzywilejowanie inicjatywy ustawodawczej prezydenta w sprawie zmiany konstytucji (art. 80 pkt 1 i 2), prawo weta w stosunku do uchwalonego przez izby ustawodawcze projektu zmiany (art. 80 pkt 4), publikacji i promulgacji ustawy konstytucyjnej — które już wyraźnie nosi charakter kontroli jej konstytucyjności [31] (art. 80 pkt 5).

Poza ograniczeniem funkcji ustawodawczej, a także i kontrolnej (zmieniony charakter odpowiedzialności parlamentarnej) na rzecz uprawnień prezydenta, konstytucja przyznawała mu prawo ingerencji w wewnętrzne sprawy izb: mianowanie 1/3 składu senatu, prawo zwoływania sejmu i se-

---

[29] Tak też W. Komarnicki: *op. cit.*, s. 228.

[30] Tak też M. Starzewski: *Z zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1937, nr 3, ss. 372 i n; również i M. Zimmermann: *Kwestia promulgacji ustaw w nowej konstytucji, ibid*, ss. 387 i n. podkreślając, iż uprawnienie to wynika ze stanowiska „[...] prezydenta jako Najwyższego Arbitra, odpowiedzialnego moralnie za całość maszyny państwowej i posiadającego wobec tego odpowiednie środki do zapewnienia sprawnego jej funkcjonowania." (s. 401).

[31] Tak też Grzybowski: *op. cit.*, s. 35: „Niedopuszczalna jest taka zmiana konstytucji, która by (przez znowelizowanie przepisów cz. II i dalszych) odbierała Prezydentowi Rzeczypospolitej stanowisko naczelne, a nie wprowadzała równocześnie zmiany art. 2 i 3. Taka zmiana konstytucji, wprowadzająca sprzeczność do ustawy konstytucyjnej, mogłaby być odrzucona i nie podpisana [podkr. E. G.] przez Prezydenta Rzeczypospolitej."

natu, prawo zarządzania otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesji sejmu i senatu, określenia przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej sejmu i senatu zwołanej z własnej inicjatywy oraz prawo rozwiązania sejmu i senatu przed upływem kadencji, które to prawo było ograniczone wymogiem czysto formalnym — wskazania powodu. Zwierzchnictwo prezydenta nad parlamentem w porównaniu z zakresem zwierzchnictwa nad rządem posiada inny charakter, sprowadza się w zasadzie do dwóch najistotniejszych uprawnień: kontroli nad ustawodawstwem i prawa arbitralnego rozwiązywania parlamentu. Z uwagi na pozycję ustrojową parlamentu (pozbawienie go charakteru organu reprezentującego suwerenne prawa narodu, oraz prawa skutecznej kontroli nad rządem), a także zabezpieczenie poprzez zmianę ordynacji wyborczej „odpowiedniego" składu izb, uprawnienia te wydawały się wystarczające do zabezpieczenia nadrzędnej pozycji prezydenta i skutecznego harmonizowania działania parlamentu z wolą prezydenta.

W art. 3 konstytucja wśród organów pozostających pod zwierzchnictwem prezydenta po rządzie, sejmie i senacie wymienia siły zbrojne. W systemie organów, przyjętym przez konstytucję marcową, siły zbrojne wchodziły w skład organów władzy wykonawczej, podporządkowane były ministrowi spraw wojskowych, który odpowiadał za nie parlamentarnie; uzależnione były więc tak od rządu, jak i parlamentu. Konstytucja kwietniowa wyodrębnia siły zbrojne.[32] Stanowią one jeden z naczelnych organów państwowych, konsekwentnie uniezależnionych od woli i decyzji innych organów i podlegają jedynie zwierzchnictwu prezydenta. Siły zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej (art. 61 pkt 1), dlatego też prezydent, piastujący władzę suwerenną państwa, określony został jako „zwierzchnik Sił Zbrojnych". Władzę zwierzchnią nad siłami zbrojnymi prezydent wykonuje osobiście w czasie pokoju, na wypadek zaś wojny może (jest to jego uprawnienie) mianować Naczelnego Wodza, na którego wówczas przechodzi prawo dysponowania nimi. Jednakże prezydent i wówczas nie traci charakteru zwierzchnika sił zbrojnych, gdyż wyłącznie jemu przysługuje prawo pociągania Naczelnego Wodza do odpowiedzialności. Do prezydenta należy także prawo mianowania i odwołania generalnego inspektora Sił Zbrojnych. Wyrazem pełnego uzależnienia sił zbrojnych od prezydenta jest przyznanie mu prawa zarządzania corocznie poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu (art. 62 pkt 1) oraz prawo wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, a w szczególności określenia dekretem organizacji naczelnych władz wojskowych, przy czym art. 56 wyłącza możliwość normowania tych spraw w formie ustawy. Z tytułu zwierzchnictwa przysłu-

[32] Rozdziały poświęcone siłom zbrojnym zawierały konstytucje Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego.

guje także prezydentowi decyzja o konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa.

Wyodrębnienie nowego ogranu — sił zbrojnych, ścisłe i bezpośrednie podporządkowanie ich prezydentowi, poza elementami ideologicznymi (konsekwentna realizacja pozycji ustrojowej prezydenta) spowodowane było koniecznością przystosowania ustroju państwa — wobec żądań Hitlera — do ewentualnej wojny obronnej. Zagadnienie to z uwagi na położenie polityczne i geograficzne Polski posiadało w tym czasie ogromną doniosłość. Zwracali na nie uwagę twórcy konstytucji, istnienie niebezpieczeństwa zagrożenia granic podkreślał też A. Deryng.[33]

Organy sądowe zostały formalnie (art. 3) na równi z innymi poddane zwierzchnictwu prezydenta, niemniej jednak z uwagi na specyfikę spełnianych przez nie funkcji i przyjęciu zasady niezawisłości sędziowskiej zwierzchnictwo to ograniczało się do mianowania i odwoływania pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, mianowania sędziów Trybunału Stanu oraz wykonywania prawa łaski, które to uprawnienie tradycyjnie przysługiwało głowie państwa. Poza tym zwierzchnictwo prezydenta nad sądami mogło być sprawowane pośrednio, poprzez kształtowanie ustawodawstwa. Nieco większy zakres uprawnień zwierzchnich przysługiwał prezydentowi w stosunku do kontroli państwowej — prezydent miał prawo mianowania i odwoływania prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a na jego wniosek i z jego kontrasygnatą — mianowania i odwoływania członków kolegium NIK oraz pociągania prezesa NIK do odpowiedzialności politycznej.

Zakres uprawnień prezydenta byłby niepełny, gdybyśmy pominęli uprawnienia wyjątkowe, przysługujące na wypadek wojny. Poza wymienionymi już uprawnieniami (wyznaczanie na czas wojny swojego następcy, na wypadek opróżniania się urzędu przed zawarciem pokoju, mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza, podejmowanie decyzji o użyciu sił zbrojnych) prezydentowi przyznane zostało prawo wypowiadania wojny i zawarcia pokoju (art. 12 pkt f „stanowi o wojnie i pokoju") nie zaliczone do prerogatyw i wymagające kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Ponadto prezydent uzyskał prawo wydawania dekretów w całym zakresie ustawodawstwa państwowego, z wyjątkiem zmiany konstytucji, bez uzależniania od upoważnienia ustawy czy trwania kadencji izb ustawodawczych. Wydaje się, iż wydawanie „dekretów wojennych" prezydenta wobec braku wyraźnego zastrzeżenia w art. 79

---

[33] Deryng: *op. cit.*, s. 6.

nie jest uzależnione od wniosku Rady Ministrów. Konstytucja nie zawiera zastrzeżenia, aby dekrety te miały dotyczyć wojennych potrzeb państwa, pozostawiając prezydentowi decyzję co do ich zakresu.

W czasie trwania stanu wojennego prezydentowi przysługuje prawo przedłużenia kadencji sejmu i senatu do czasu zawarcia pokoju, zwoływania, odraczania i zamykania sesji izb ustawodawczych w zależności od potrzeb obronnych państwa, a także prawo powołania w zmniejszonym składzie sejmu i senatu do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres ich działania. Przy ostatnim uprawnieniu prezydenta konstytucja nie podaje zasad przeprowadzania wyboru zmniejszonego składu parlamentu, zawiera jedynie zastrzeżenie, iż nie może on pochodzić z nominacji prezydenta.[34]

Wobec ułomności natury ludzkiej i skłonności rządzących do nadużywania władzy zagadnienie odpowiedzialności rządzących jest jednym z podstawowych problemów państwa praworządnego. Dostrzegał to także ideolog sanacji, pisząc: „Społeczeństwo polskie jest wyjątkiem wśród społeczeństw cywilizowanych świata w zakresie stosunku do ludzi, którym powierza rządzenie sobą i losy swego Państwa. Ponosząc znaczne i często wielkie ofiary, ofiary krwi na rzecz Państwa, społeczeństwo z bezprzykładną lekkomyślnością wyrzeka się prawa kontroli tych, którzy dzierżą w swoim ręku władzę i dysponują tymi ofiarami."[35] Twórcy konstytucji kwietniowej nie zastosowali się do tych przestróg, uwalniając prezydenta od jakiejkolwiek realnej odpowiedzialności. Artykuł 2 pkt 2 konstytucji stanowi, iż prezydent jest odpowiedzialny „wobec Boga i Historii". Odpowiedzialność ta, o charakterze wyłącznie moralnym, jest logiczną konsekwencją całej koncepcji ustrojowej przyjętej przez konstytucję. Prezydent jest czynnikiem nadrzędnym w państwie, stojącym ponad narodem, jest realnym nosicielem s u w e r e n n o ś c i p a ń s t w a, personifikacją państwa, a nie narodu, dlatego też naród nie może mieć prawa pociągania go do odpowiedzialności. Tym bardziej prezydent jako czynnik nadrzędny i zwierzchni, stojący ponad wszystkimi organami państwowymi, nie może

[34] Sytuacja faktyczna zmusiła ustawodawcę do wydania przepisów wykonawczych do art. 79 pkt 2. W dniu 2 września podczas II Sesji nadzwyczajnej w r. 1939 na 31 posiedzeniu sejmu i senatu podjęta została uchwała w przedmiocie uzupełnienia regulaminu sejmu w związku ze stanem wojny, stosownie do art. 79 ustawy konstytucyjnej przyznająca sejmowi i senatowi mocą własnej uchwały prawo ukonstytuowania się w zmniejszonym składzie. Zob. Sprawozd. stenograf. z 31 posiedzenia Sejmu i Senatu, odtworzone przez Zglińskiego — stenografa i redaktora sprawozdań parlamentarnych.

[35] W. Stpiczyński w broszurze *Zbrodniarze*, cyt. z wystąpienia posła Winiarskiego, Sprawozd. stenograf. 142 (III) 50.

być pociągany do odpowiedzialności przez i przed którykolwiek z nich, gdyż prowadziłoby to, podobnie jak odpowiedzialność przed narodem, do przekreślenia jego suwerenności. Jedyna odpowiedzialność, która byłaby zgodna z pozycją prezydenta, to odpowiedzialność moralno-polityczna, przed Bogiem, Sprawiedliwością Społeczną itp. I dlatego nie miał racji J. Makarewicz, pisząc: „Odpowiedzialność wobec Boga nie jest wyjątkowym przywilejem Prezydentów Rzeczypospolitej, jest powszechną, tak nas uczy religia." [36] Ustanowienie w konstytucji odpowiedzialności prezydenta przed Bogiem i Historią miało na celu podkreślenie wyjątkowości jego stanowiska, usunięcia jakichkolwiek niejasności co do tego, iż urzeczywistnia ona suwerenność państwa, gdyż tylko suweren może być nieodpowiedzialny. Odpowiedzialność ta w swym charakterze zbliżona jest do odpowiedzialności każdego pokolenia przed potomnością (art. 1 pkt 4). Odpowiedzialność wobec Boga w powiązaniu ze sformułowaniem art. 19, nabrała określonej treści — jest to Bóg według pojęć religii chrześcijańskiej, a więc przyjęcie na siebie zobowiązania, iż „rządy jego będą w zgodzie z zasadami moralności Chrystusowej".[37]

Pozycja prezydenta jako personifikacji suwerenności państwa w konsekwencji nie dopuszczała do zamieszczenia w konstytucji jakichkolwiek form odpowiedzialności prawnej, co znalazło swój wyraz w przyznaniu mu szeregu uprawnień osobistych, w zmienionym charakterze kontrasygnaty oraz braku możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności prawno-karnej (konstytucyjnej). Prerogatywy, czyli uprawnienia osobiste prezydenta (a ściślej akty jego władzy osobistej, niezależnej od współdziałania jakiegokolwiek czynnika państwowego) mają zapewnić prezydentowi swobodę decyzji, faktyczne, a nie tylko formalne sprawowanie władzy. Wyczerpująca lista prerogatyw zawarta została w art. 13. Należą do nich funkcje kontrolne prezydenta (z wyjątkiem pociągania ministrów — poza premierem — do odpowiedzialności politycznej), akty tworzenia naczelnych organów państwowych oraz prawo łaski.[38] Pozostałe akty urzę-

[36] J. Makarewicz: *Kodyfikacja konstytucji*, Lwów 1934, s. 23. Osoba prezydenta poddana została ponadto specjalnej ochronie prawnej. Kodeks karny z r. 1932 (Dz.U. nr 60, poz. 571) zalicza do zbrodni stanu targnięcie się na życie lub zdrowie prezydenta, jak również usiłowanie usunięcia go lub zagarnięcia jego władzy (art. 94). Artykuł 125 przewiduje karę dla tego, kto dopuszcza się czynnej napaści na osobę prezydenta.

[37] Widać tu wyraźnie wpływ koncepcji W. L. Jaworskiego, który w rozdziale I: „Ustrój państwa polskiego", w art. 1 swojego *Projektu konstytucji* zamieścił postanowienie: „Władzę wykonywa Prezydent wedle zasad moralności Chrystusowej i nie może być w tem żadną miarą ograniczonym."

[38] Za przyznaniem prerogatyw prezydentowi opowiadał się też m. in. W. L. Jaworski: *Projekt konstytucji* (art. 17, 18, 20, 21); E. Sapieha: *Konstytucja racji stanu*, Warszawa 1930, art. 13.

dowe prezydenta dla swej ważności wymagały podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. W sformułowaniu art. 14 pkt 1, który jest niejako odpowiednikiem art. 44 ust. 4 konstytucji marcowej opuszczono zwrot „którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność". To nieprzypadkowe przemilczenie nadało kontrasygnacie zupełnie odmienny charakter niż w konstytucji marcowej. Kontrasygnata utraciła charakter niejako zastępczej odpowiedzialności ministra przed parlamentem za akty prezydenta, gdyż już nawet pośrednia możliwość kontroli parlamentu nad prezydentem byłaby sprzeczna z jego pozycją ustrojową i zwierzchnictwem tak nad parlamentem, jak i nad rządem.[39]

Kontrasygnata mogła pociągać za sobą odpowiedzialność ministra za jego własną działalność, polegającą na udziale w aktach głowy państwa nieprawidłowych pod względem legalności lub celowości. Odpowiedzialność ta nie ograniczała się tylko do odpowiedzialności przed parlamentem, objęła także, a nawet przede wszystkim odpowiedzialność przed prezydentem. Zgodnie z założeniami twórców konstytucji dla prezydenta kontrasygnata „[...] stanowić będzie rękojmię, że akt prawny przedłożony mu do ostatecznej aprobaty został należycie zbadany, zarówno co do legalności, jak i celowości przez właściwego ministra, który miał obowiązek akt ten wszechstronnie rozważyć i należytą formę prawną mu nadać." [40]

Prezydent według konstytucji kwietniowej koncentrował w swojej osobie pełnię władzy w państwie, władzy nie zabezpieczonej żadną realną odpowiedzialnością. Jego stanowisko było wynikiem ogólnych zasad ustrojowych, koncepcji nowego państwa, odrzucającego suwerenność narodu, mocno akcentowanej przez obóz rządzący nieufności do zbiorowości, wyrażającej się w niechęci do parlamentu i partii politycznych, zagrożenia zewnętrznego, któremu miał się przeciwstawić silny, zwarty i centralistycznie kierowany aparat państwowy, a także wiary w jednostkę obdarzoną wyjątkową indywidualnością, przerastającą współczesne pokolenie. Konstytucja tworzona na miarę autorytetu jednego człowieka (podkreślam — na miarę autorytetu, jakim cieszył się Piłsudski, lecz nie dla niego, gdyż on właśnie siłą swojego autorytetu mógł zaprowadzić silne rządy i bez formalnej zmiany konstytucji) zawiodła w momencie, gdy autorytetu zabrakło, gdy zabrakło jednostki, która zdolna byłaby skupić społeczeństwo wokół siebie i swego programu.

Dużą przenikliwość wykazał Niedziałkowski, twierdząc: „[...] nie ma

---

[39] Na zmieniony charakter kontrasygnaty zwraca uwagę Komarnicki: *op. cit.*, s. 220, a także Chmurski: *op. cit.*, s. 72: „Prezes Rady Ministrów i właściwy minister, podpisując akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej, spełniają w nowym ustroju tylko funkcje notariusza, który swoim podpisem stwierdza charakter podpisanego aktu."

[40] Referat S. Cara o kontrasygnacie — zob: „Nowe Państwo" 1933, t. III, s. 9.

takiej konstytucji, która mogłaby stworzyć silną władzę, jeżeli ta władza nie będzie oparta o odpowiednio realne siły społeczne w kraju. Wszystko to, co się nazywa silną władzą według litery prawa, może stać się ultrasłabą władzą i odwrotnie." [41] Zmiana sytuacji społeczno-politycznej, pojawienie się nowego, pozakonstytucyjnego czynnika decydującego w państwie — generalnego inspektora Sił Zbrojnych — sprawiło, że faktycznie zasada niepodzielnej władzy prezydenta została przekreślona. Prezydent nie odegrał takiej roli w państwie, jaką wyznaczyła mu konstytucja.

РЕЗЮМЕ

В работе определяется положение президента в конституции Речи Посполитой с 29 апреля 1935 года. Эта конституция в главных своих принципах принимает авторитарный строй, требующий единого центра власти, вышестоящего над остальными частями государственного аппарата. Его воля была бы решающей во всех важных делах государства и он гарантировал бы господствующему классу контроль над чрезмерно радикально настроенным парламентом. Этим центром, согласно принципам конституции, должна была быть личность президента. Президент был поставлен во „главе Государства" и в его лице „объединяется единая и нераздельная государственная власть" (ст. 2 п. 1 и 4). Высокое положение президента выражается прежде всего в том, что, поставленный во главе государства, он становится его олицетворением, реальным носителем суверенности государства, а также в его власти над органами государства. Такая позиция президента находит свое оправдание и подтверждение в измененном способе его выбора, в отношении к органам государства („гармонизация" их деятельности), а также в принятии по отношению к нему принципа полной правовой безответственности. Одна ответственность, которая соответствовала бы положению президента, — это морально-политическая ответственность перед богом и историей.

RÉSUMÉ

Dans le présent article, qui est le fragment d'un plus grand travail, je m'occupe de la détermination de la position du président dans la constitution de la RP du 29 avril 1935. La constitution dans ses principes fondamentaux adopte le système autoritaire qui exige un centre de l'autorité uniforme, supérieur à toutes les autres parties constituantes de l'appareil d'État. Sa volonté serait décisive dans toutes les plus importantes affaires

[41] M. Niedziałkowski w przemówieniu sejmowym — zob. Druk sejmowy 777 okres II/120.

de l'État et de même le président garantirait à la classe dominante le contrôle du parlement d'orientation trop radicale.

Conformement aux principes de la constitution ce serait la personne du président à constituer ce centre. Le président a été mis à la „tête de l'État" et dans sa personne „est concentré le pouvoir d'État, uniforme et indivisible" (l'art. 2, points 1 et 4). La position supérieure du président s'exprime avant tout dans le fait qu'il, étant mis à la tête de l'État, devient sa personification, celui qui porte réellement la souveraineté de l'État, et de même dans sa suprématie sur les organes de l'État. Telle définition de la position constitutionnelle du président trouve son bien-fondé et sa confirmation dans le changement du système de son élection, dans sa relation aux organes de l'État („l'harmonisation" de leur activité) et même dans l'adoption du principe de sa pleine irresponsabilité juridique. L'unique responsabilité, qui seule serait compatible avec la dignité du président, c'est la responsabilité morale-politique devant le Dieu et l'Histoire.